

# Iniciativa de reforma a la Ley Aduanera: Contrapropuesta de garantías sin castigar la liquidez empresarial

*Combatir la subvaluación es legítimo, pero convertir el efectivo en la única garantía puede contradecir compromisos internacionales y afectar operaciones que no representan un riesgo fiscal real.*

**Dr. Pedro Trejo Vargas | Socio-Director de CS ENCOR**

Monterrey, Nuevo León | Septiembre 2026

La iniciativa de reforma a la Ley Aduanera presentada el 8 de septiembre de 2026 busca cerrar espacios a la subvaluación. El objetivo es atendible: proteger la recaudación y evitar que precios artificialmente bajos distorsionen la competencia. El problema aparece en el mecanismo propuesto del artículo 154 que permitiría liberar las mercancías, cuando exista una diferencia de valor, mediante depósito en efectivo o cuenta aduanera de garantía si la diferencia es menor a 20%; o cuando sea igual o superior a ese porcentaje, sólo admitiría efectivo. El umbral del 20% no es una tolerancia ni demuestra por sí solo fraude; únicamente cambia la forma de garantizar.

Esta restricción puede convertir una duda de valoración en un costo financiero inmediato. Para una empresa industrial o IMMEX inmovilizar efectivo significa reducir capital de trabajo, encarecer inventarios y retrasar la producción, aun cuando después acredite que el valor declarado era correcto. El control aduanero es necesario, pero debe proteger un riesgo fiscal identificable y no operar como una sanción anticipada.

El estándar internacional apunta hacia una solución más equilibrada. El artículo 13 del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC dispone que, cuando deba demorarse la determinación definitiva del valor, el importador podrá retirar las mercancías si presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio añade que la garantía no debe exceder el monto necesario para asegurar las contribuciones finalmente exigibles y debe liberarse cuando deje de ser necesaria.

El T-MEC es todavía más preciso. Su artículo 7.7.4 obliga a permitir que el importador otorgue la garantía mediante un instrumento financiero distinto del efectivo. Por ello, la exclusividad del efectivo, sobre todo para diferencias de 20% o más, presenta una posible incompatibilidad con los compromisos internacionales de México. No se trata de sostener que cualquier garantía en efectivo sea ilegal: el depósito es un instrumento válido. Sin embargo, la objeción es que sea la única alternativa, de manera general y automática, sin valorar la suficiencia de otros instrumentos ni el riesgo concreto de la operación.

El propio sistema fiscal mexicano demuestra que existen opciones ejecutables. El artículo 141 del Código Fiscal de la Federación reconoce, entre otras, el billete de depósito, la carta de crédito y la fianza otorgada por institución autorizada. Además, el Anexo 22 de las Reglas Generales de Comercio Exterior contempla fianza, cuentas aduaneras de garantía y otros medios. Si estos instrumentos pueden proteger créditos fiscales, no hay razón técnica para excluirlos de forma absoluta en una controversia provisional de valor.

La reforma debería admitir depósito en efectivo, depósito en cuenta aduanera de garantía, fianza otorgada por institución autorizada, carta de crédito u otro instrumento financiero apropiado y suficiente para proteger el interés fiscal. El efectivo tendría que exigirse sólo de manera excepcional, mediante resolución debidamente fundada y motivada, cuando existan elementos objetivos de insolvencia, desaparición de las mercancías, fraude o imposibilidad de hacer efectiva otra garantía. Así, la autoridad conservaría capacidad de reacción frente al riesgo verdadero sin imponer el medio más oneroso a todos los importadores.

Hay un segundo ajuste indispensable: la garantía debe corresponder al riesgo fiscal real y no a la sola diferencia entre precios. El monto asegurable son las contribuciones y cuotas compensatorias que podrían resultar de esa diferencia, no el valor comercial discutido. Si el impuesto general de importación es exento o tiene tasa de 0%, no existe cuota compensatoria y la variación de valor tampoco incrementa otra contribución, el interés fiscal adicional es cero. Exigir efectivo en ese supuesto sería garantizar una deuda inexistente, particularmente para las empresas IMMEX.

En el Apéndice 13 del Anexo 22 para 2026 reconoce la forma de pago 5 “Temporal no sujeta a impuestos” para operaciones de importación temporal, asimismo existen supuestos de arancel esté exento o con tasa 0% por Tratado o PROSEC; en estos supuestos la excepción de garantía debe proceder, incluso cuando no existan cuotas compensatorias y no haya una contribución residual derivada del ajuste de valor; por tanto, lo determinante es si la diferencia genera efectivamente una cantidad exigible.

En los programas de diferimiento de aranceles la conclusión requiere el mismo cuidado. Diferir no significa extinguir: si el IGI potencial es mayor a cero, puede subsistir una exposición hasta el retorno, el cambio de régimen o la regularización. Sin embargo, cuando la mercancía está exenta, su tasa es 0% o el programa y la operación eliminan materialmente el adeudo, la garantía debe dispensarse. Si queda una exposición parcial, sólo esa diferencia cuantificada debería garantizarse y, en principio, mediante un instrumento no monetario.

Para las empresas certificadas en IVA e IEPS existe un argumento adicional: El artículo 28-A de la Ley del IVA otorga, bajo certificación vigente y controles específicos, un crédito equivalente al 100% del impuesto causado en los regímenes autorizados. Si el efecto de la diferencia de valor queda íntegramente cubierto por ese crédito, pedir una doble garantía por el mismo concepto duplicaría la protección del fisco. Esto no convierte al IVA en exento ni borra incumplimientos futuros; simplemente impide garantizar dos veces una exposición ya controlada.

Las empresas Operador Económico Autorizado y las certificadas en IVA e IEPS tampoco deben recibir una inmunidad automática. Su certificación sí acredita, no obstante, antecedentes de cumplimiento, trazabilidad, control de inventarios y seguridad de la cadena logística. Esos elementos justifican una excepción condicionada o, por lo menos, una presunción de bajo riesgo: liberación expedita, revisión posterior al despacho y uso preferente de garantías no monetarias. La autoridad conservaría la facultad de exigir efectivo cuando motive un riesgo objetivo en la operación concreta.

La regla puede resumirse en cuatro niveles: no exigir garantía cuando no exista contribución o cuota adicional; **aceptar fianza, carta de crédito u otro instrumento suficiente cuando haya una exposición cuantificable**; otorgar tratamiento basado en riesgo a empresas OEA y certificadas en IVA e IEPS; y reservar el efectivo para casos excepcionales debidamente motivados. Este diseño combate la subvaluación, mantiene disponible el crédito fiscal y se alinea con la facilitación comercial comprometida por México.

Una reforma moderna no tiene que ser excesiva, también puede ser un umbral del 30% la diferencia; no se debe escoger entre control y competitividad, pero sí en el equilibrio. Se puede verificar el valor, sancionar el fraude y asegurar contribuciones sin convertir cada diferencia de precio en una inmovilización forzosa de liquidez. La mejor garantía es la que protege el interés fiscal real, resulta ejecutable y cuesta lo menos posible al comercio legítimo. **Ese equilibrio fortalecería daría a la industria exportadora una regla más sólida, proporcional y compatible con los tratados de México.**

## La argumentación de una contrapropuesta debe seguir una jerarquía clara

Primero, el Acuerdo de Valoración de la OMC y los artículos 14, 16 y 133 constitucionales. Segundo, el T-MEC como estándar vigente de coherencia regulatoria aceptado por México. Tercero, el Acuerdo Interino México-UE como referencia prospectiva, sin atribuirle efectos obligatorios antes de su entrada en vigor.

## Argumentos y ajustes

| Tema                     | Argumento                                                                                                                                                        | Ajuste                                                                                       |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valoración OMC           | La diferencia frente a mercancías idénticas o similares no basta para rechazar el valor declarado; debe existir duda razonable y respetarse el orden de métodos. | Exigir datos objetivos, motivación y prohibir valores mínimos o referencias genéricas.       |
| Comparables verificables | El referente debe cumplir país de producción, fecha, nivel comercial, cantidad, calidad, marca y ajustes logísticos.                                             | Identificar metodología y elementos esenciales, protegiendo la confidencialidad de terceros. |

| Tema                         | Argumento                                                                                                                                          | Ajuste                                                                                                 |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aclaración previa</b>     | El importador debe conocer los motivos y poder aportar contratos, pagos, contabilidad y cálculos.                                                  | Crear una etapa breve de aclaración antes del embargo, salvo fraude o riesgo objetivo de desaparición. |
| <b>Garantía proporcional</b> | El efectivo obligatorio inmoviliza liquidez aun cuando el valor termine acreditándose.                                                             | Permitir fianza, cuenta aduanera u otro instrumento suficiente, según riesgo e historial.              |
| <b>IMMEX</b>                 | Una diferencia de valor en importación temporal no siempre genera omisión efectiva si existe retorno oportuno y no hay desvío al mercado nacional. | Exigir riesgo fiscal material adicional y privilegiar auditoría posterior, garantía o autocorrección.  |
| <b>OEA</b>                   | La certificación no exenta del cumplimiento, pero acredita controles y trazabilidad.                                                               | Revisión expedita, plazo breve de aclaración y beneficios basados en riesgo para empresas cumplidas.   |
| <b>Sanción</b>               | La presunción debe ser refutable y la consecuencia debe corresponder a la gravedad, daño y conducta.                                               | Vincular la infracción a omisión efectiva o riesgo fiscal material y graduar sanciones.                |
| <b>Reglas y transición</b>   | La aplicación uniforme exige criterios, ejemplos, capacitación y coordinación entre aduanas.                                                       | Publicar reglas antes de la vigencia, establecer transición y canal de consulta.                       |

### Aportación específica del T MEC

| Artículo           | Criterio útil                                                                                                   |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>7.3</b>         | Publicación previa y oportunidad de comentarios; comunicación regular con operadores.                           |
| <b>7.5</b>         | Resoluciones anticipadas sobre criterios de valoración para casos particulares.                                 |
| <b>7.7.4</b>       | Garantía no superior a lo necesario; liberación pronta; posibilidad de instrumento financiero no monetario.     |
| <b>7.11</b>        | Aplicación transparente, predecible y uniforme; requisitos menos restrictivos; consistencia en valoración.      |
| <b>7.12 y 7.13</b> | Gestión de riesgo enfocada en operaciones de alto riesgo y auditoría posterior transparente.                    |
| <b>7.14</b>        | Programa OEA y cooperación para identificar beneficios de facilitación.                                         |
| <b>7.15</b>        | Revisión administrativa y judicial, con expresión de razones.                                                   |
| <b>7.18</b>        | Sanciones acordes con los hechos y gravedad; corrección sin sanción para ciertos errores antes de su detección. |

### Aportación del Acuerdo Interino México Unión Europea

| Artículo         | Criterio útil                                                                                                                                                                     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2.12</b>      | Reafirma los derechos y obligaciones del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC.                                                                                                |
| <b>4.1 a 4.3</b> | Procedimientos no más restrictivos de lo necesario; aplicación predecible, consistente y transparente; consulta y publicación previa; requisitos documentales menos restrictivos. |
| <b>4.5</b>       | Levante antes de la determinación final mediante fianza, depósito u otro instrumento apropiado; monto limitado a la obligación y liberación cuando deje de ser necesario.         |
| <b>4.6</b>       | Gestión de riesgo enfocada en envíos de alto riesgo y despacho expedito de los de bajo riesgo.                                                                                    |

| Artículo    | Criterio útil                                                                                         |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.8         | Programa OEA con beneficios específicos y posible reconocimiento mutuo.                               |
| 4.9 y 4.10  | Revisión o apelación efectiva, decisión motivada y sanciones proporcionales y no discriminatorias.    |
| 4.14 y 4.17 | Auditoría posterior basada en riesgo y Subcomité para discutir valoración y procedimientos aduaneros. |

**\*Situación jurídica al 18 de septiembre de 2026.** El Acuerdo Interino fue firmado el 22 de mayo de 2026 y la Unión Europea concluyó su procedimiento interno el 14 de julio de 2026. Su entrada en vigor ocurrirá el primer día del segundo mes siguiente a la fecha en que ambas partes notifiquen la conclusión de sus procedimientos internos. Mientras ello no ocurra, debe citarse como compromiso firmado y referencia prospectiva, no como obligación ya exigible.

**Conclusión: la reforma debe ser basada en riesgo.** La autoridad conservaría sus facultades para verificar valores y actuar ante fraude aduanero, pero las operaciones documentadas y de bajo riesgo tendrían una oportunidad breve de aclaración, garantías proporcionales con opciones de fianza y revisión posterior. Este enfoque protege la recaudación sin convertir una diferencia estadística en una sanción automática.

En ENCOR nos encontramos a sus órdenes para analizar estas modificaciones y apoyar en la revisión e implementación de las obligaciones aplicables a sus operaciones de comercio exterior.

Pedro Trejo  
Christian Peñaflor  
Imelda Salinas  
Armando Ramírez  
Arliss Ayala  
Valeria Mendoza  
Miguel Contreras

[ptrejo@csencor.com](mailto:ptrejo@csencor.com)  
[cpenaflor@csencor.com](mailto:cpenaflor@csencor.com)  
[isalinas@csencor.com](mailto:isalinas@csencor.com)  
[aramirez@csencor.com](mailto:aramirez@csencor.com)  
[aayala@csencor.com](mailto:aayala@csencor.com)  
[vmendoza@csencor.com](mailto:vmendoza@csencor.com)  
[mcontreras@csencor.com](mailto:mcontreras@csencor.com)